



Ausarbeitung

**Anwendung der Vereinbarung über die Errichtung des
Havariekommandos auf komplexe Rettungssituationen**

Anwendung der Vereinbarung über die Errichtung des Havariekommandos auf komplexe Rettungssituationen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 102/16
Abschluss der Arbeit: 07.04.2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Zum Aufbau und zur Durchführung eines **gemeinsamen Unfallmanagements** auf Nord- und Ostsee haben der Bund und die Küstenländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein durch eine **Bund-Länder-Vereinbarung** eine **gemeinsame Einrichtung** – das **Havariekommando** – geschaffen.¹ Nach § 1 Abs. 3 der Vereinbarung über die Errichtung des Havariekommandos (HKV) bündelt das Havariekommando die „Verantwortung für die Planung, Vorbereitung, Übung und Durchführung von Maßnahmen zur Menschenrettung, zur Schadstoffunfallbekämpfung, zur Brandbekämpfung, zur Hilfeleistung, sowie zur gefahrenabwehrbezogenen Bergung **bei komplexen Schadenslagen** auf See“.

Mit Beschluss vom 03.11.2015 hat das **Kuratorium Maritime Notfallvorsorge** (Kuratorium) – ein auf Grundlage von § 11 Abs. 1 HKV eingesetztes Gremium – die Vorschriften der Havariekommando-Vereinbarung auch auf **komplexe Rettungssituationen** für **anwendbar** erklärt.² Es wird die Frage gestellt, ob durch diesen Beschluss die Einsatzmöglichkeiten des Havariekommandos in Bezug auf komplexe Rettungssituationen **wirksam erweitert** worden sind.³ Dabei soll auch geklärt werden, welche Gremien die **Havariekommando-Vereinbarung ändern** könnten.

2. Geltungsbereich der Havariekommando-Vereinbarung

2.1. Komplexe Schadenslagen

Die Havariekommando-Vereinbarung bestimmt in § 2 Abs. 1 HKV u.a. ihren sachlichen Geltungsbereich. Danach bezieht sich die Einrichtung des Havariekommandos auf **komplexe Schadenslagen** („Die Vereinbarung gilt für komplexe Schadenslagen [...]“). Die komplexe Schadenslage ist weiter in § 1 Abs. 4 HKV definiert und umfasst Situationen, in denen

„eine Vielzahl von Menschenleben, Sachgüter von bedeutendem Wert, die Umwelt oder die Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs gefährdet sind oder eine Störung dieser Schutzgüter bereits eingetreten ist und zur Beseitigung dieser Gefahrenlage die Mittel und Kräfte des täglichen Dienstes nicht ausreichen oder eine einheitliche Führung mehrerer Aufgabenträger erforderlich ist“.

Eine komplexe Schadenslage in diesem Sinne erfordert demnach das kumulative Vorliegen von zwei tatbestandlichen Elementen. Zum einen muss eine der genannten **qualifizierten Gefahren** oder **Störungen** vorliegen. Zum anderen muss das **Tätigwerden** des **Havariekommandos erforderlich**

1 Bund/Küstenländer-Vereinbarung über die Errichtung des Havariekommandos vom 23.12.2002, BAnz. 2003, 1170 f. Zu den zergliederten und sich zum Teil überschneidenden Kompetenzen von Bund und Küstenländern in Bezug auf die Aufgaben der Gefahrenabwehr auf See vgl. Wahlen, Maritime Sicherheit auf See (2012), 45 ff.

2 Verkehrsblatt 2016, 63.

3 Zur Rechtslage in Bezug auf das Rettungswesen auf Windenergieanlagen vor der Beschlussfassung durch das Kuratorium vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zuständigkeiten des Bundes und des Havariekommandos für das Rettungswesen auf Windenergieanlagen in der ausschließlichen Wirtschaftszone (WD 3 - 3000 - 025/15).

sein, weil entweder die Mittel und Kräfte der originär zuständigen Behörden nicht ausreichen oder weil eine einheitliche Führung mehrerer zuständiger Behörden erforderlich erscheint.⁴

2.2. Abgrenzung zur komplexen Rettungssituation

Eine **komplexe Rettungssituation** liegt nach dem Beschluss des Kuratoriums vor, wenn

„eine technisch anspruchsvolle und zeitkritische spezielle Rettung mit individualmedizinischer Notfallversorgung eines oder mehrerer Betroffener notwendig ist oder die Beseitigung dieser Gefahrenlage eine einheitliche Führung mehrerer Aufgabenträger erfordert und die pflichtige unternehmerische Vorhaltung zur zielgerichteten Gefahrenabwehr nicht greift.“⁵

Die komplexe Rettungssituation knüpft damit nicht – wie die komplexe Schadenslage – an den Schutz einer Vielzahl von Menschenleben an, sondern erfasst gerade die Rettung von **Einzelpersonen**. Die besondere, den Einsatz des Havariekommandos erfordernde Situation bezieht sich dabei auf die **Schwierigkeit der Rettung** im Einzelfall. In seinem Beschluss verweist das Kuratorium insofern auf die Beispiele der Höhenrettung einer Person von einem Containerschiff oder einer Offshore-Windenergie-Anlage.⁶

Die durch Beschluss angeordnete Anwendbarkeit der Havariekommando-Vereinbarung auf komplexe Rettungssituationen wurde in Bezug auf Offshore-Windenergieanlagen bereits vor der Beschlussfassung als sog. **Interimslösung** auf Empfehlung des Kuratoriums praktiziert.⁷ Eine Rechtsgrundlage für diese Interimslösung bestand jedoch nicht.⁸

3. Beschluss des Kuratoriums

Durch den **Beschluss des Kuratoriums** könnten die Zuständigkeiten des Havariekommandos auf komplexe Rettungssituationen erweitert worden sein.

4 Vgl. Wissenschaftliche Dienste (Fn. 3), 9.

5 Vgl. Nr. 2 des Beschlusses des Kuratoriums (Fn. 2), 63.

6 Vgl. Nr. 3 des Beschlusses des Kuratoriums (Fn. 2), 63.

7 Siehe dazu die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage in BT-Drs. 17/14305, 5 f. und 4: „Durch Beschluss des Kuratoriums Maritime Notfallvorsorge wurde das HK als gemeinsame Einrichtung des Bundes und der Küstenländer in einer Interimslösung für einen benannten Zeitraum beauftragt, sich eingehenden Rettungsersuchen aus dem Bereich ‚Offshore-Wind‘ nicht zu verschließen.“

8 Ausführlich dazu Wissenschaftliche Dienste (Fn. 3), 9 ff.

3.1. Entsprechende Anwendbarkeit der Havariekommando-Vereinbarung auf komplexe Rettungssituationen

Der Beschluss des Kuratoriums sieht in Bezug auf komplexe Rettungssituationen eine **entsprechende Anwendung** der Havariekommando-Vereinbarung vor. Konkret heißt es in dem Beschluss unter Nr. 1:

„Das Kuratorium Maritime Notfallvorsorge (KMNv) ist sich einig, dass die HKV sowie sämtliche anderen für das Havariekommando (HK) getroffenen Regelungen (wie z.B. die Haushaltsrichtlinie) über den Anwendungsbereich von § 2 i.V.m. § 1 Abs. 4 HKV hinaus bei komplexen Rettungssituationen entsprechend Anwendung finden.“⁹

Nach dem Beschluss sollen also nicht nur einzelne Normen der Havariekommando-Vereinbarung auch für komplexen Rettungssituationen gelten, sondern die **gesamte Havariekommando-Vereinbarung**. In Bezug auf die in § 6 HKV geregelten Aufgaben des Havariekommandos für komplexe Schadenslagen würde sich bei entsprechender Anwendung auf komplexe Rettungssituationen beispielsweise ergeben, dass das Havariekommando bei komplexen Rettungssituationen eine „einheitliche Leitung des Einsatzes, einschließlich der Unterrichtung der Öffentlichkeit“ sicherzustellen hat (§ 6 Abs. 1 HKV analog). Die Aufgaben im Alltagsbetrieb, z.B. die Erarbeitung von Einsatzkonzepten nach § 6 Abs. 2 HKV, müssten ebenfalls auf die Anforderungen komplexer Rettungssituationen erweitert werden. Fraglich ist, ob das Kuratorium eine solche Erweiterung des Anwendungsbereichs der Havariekommando-Vereinbarung vornehmen kann.

3.2. Wirksame „Übertragung weiterer Aufgaben“?

Eine Vorschrift, die das Kuratorium **ausdrücklich** ermächtigen würde, eine entsprechende Anwendung der Havariekommando-Vereinbarung auf andere Situationen als komplexe Schadenslagen zu beschließen, sieht die Havariekommando-Vereinbarung nicht vor. Die Havariekommando-Vereinbarung räumt aber in § 11 Abs. 3 i.V.m. § 6 Abs. 3 dem **Kuratorium** die Befugnis ein, dem Havariekommando **weitere Aufgaben zu übertragen**. Auf diese Befugnis stützt sich das Kuratorium ausdrücklich.¹⁰ Fraglich ist also, ob die hier durch Beschluss beabsichtigte entsprechende Anwendung der Havariekommando-Vereinbarung auf komplexe Rettungssituationen eine „Übertragung weiterer Aufgaben“ im Sinne des § 11 Abs. 3 i.V.m. § 6 Abs. 3 HKV darstellt.

Zunächst erscheint eine weitere Aufgabenübertragung plausibel, da eine entsprechende Anwendung auf komplexe Rettungssituationen die Aufgaben des Havariekommandos erweitern würde. Darüber hinaus könnte man anführen, die Vorschrift in § 6 Abs. 3 HKV sehe ausdrücklich vor, dass die Übertragung weiterer Aufgaben mit der Erweiterung des Geltungsbereichs der Havariekommando-Vereinbarung einhergehen könne. Nach § 6 Abs. 3 HKV können dem Havariekommando nämlich weitere Aufgaben „auch außerhalb des Gebietes nach § 2 Abs. 1“ der Havariekommando-

9 Beschluss des Kuratoriums (Fn. 2).

10 Die Überschrift des Kuratoriums-Beschlusses (Fn. 2) lautet: „Das Kuratorium Maritime Notfallvorsorge beschließt nach § 11 Absatz 3 i.V.m. § 6 Absatz 3 der Vereinbarung über die Errichtung des Havariekommandos (...): (...)“

Vereinbarung übertragen werden. Die Vorschrift des § 2 Abs. 1 HKV wiederum regelt die Geltung der Havariekommando-Vereinbarung

„für komplexe Schadenslagen

1. in Gebieten, in denen die Bundesrepublik Deutschland aufgrund internationaler Vereinbarungen außerhalb ihrer Ausschließlichen Wirtschaftszone Verpflichtungen zur maritimen Notfallvorsorge zu erfüllen hat;
2. in der Ausschließlichen Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland;
3. auf den Seewasserstraßen im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 1 des Bundeswasserstraßengesetzes;

(...).“

Mit der Bezugnahme in § 6 Abs. 3 HKV auf weitere Aufgaben „auch außerhalb des *Gebietes* nach § 2 Abs. 1“ ist die **Abweichung** vom Geltungsbereich aber auf den **räumlichen Geltungsbereich** beschränkt. Die Vorschrift in § 6 Abs. 3 HKV sieht nach ihrem Wortlaut gerade nicht vor, auch Abweichungen vom sachlichen Geltungsbereich, d.h. vom Fall der komplexen Schadenslage zuzulassen.

Für die Annahme einer Abweichungsbefugnis in Bezug auf den sachlichen Geltungsbereich geben auch die übrigen Vorschriften der Havariekommando-Vereinbarung keine Anhaltspunkte. Vielmehr zeigen die Regelungen in § 9 Abs. 1 HKV zur Führung im Einzelfall, dass die Erweiterung des sachlichen Geltungsbereichs der Havariekommando-Vereinbarung nicht zur Disposition des Kuratoriums steht. In § 9 Abs. 1 S. 2 HKV ist geregelt, dass der Leiter des Havariekommandos die Einsatzleitung übernehmen muss, wenn eine komplexe Schadenslage eingetreten ist oder das betroffene Küstenland oder das zuständige Wasser- und Schifffahrtsamt ihn darum ersucht. Stellt sich heraus, dass dem Ersuchen keine komplexe Schadenslage zugrunde lag, so gelten nach **§ 9 Abs. 1 S. 3 HKV** „die Maßnahmen des Leiters des Havariekommandos und des Havariestabes nicht nach dieser Vereinbarung, sondern **als im Wege der Amtshilfe oder im Auftrag der jeweils zuständigen Behörde erfolgt**“. Für Maßnahmen, die sich auf andere Situationen als die komplexe Schadenslage beziehen, legt § 9 Abs. 1 S. 3 HKV also fest, dass sie gerade nicht nach den Vorschriften der Havariekommando-Vereinbarung zu bewerten sind. Dieser „**Nichtanwendungsvorschrift**“ würde es widersprechen, wenn das Kuratorium die entsprechende Anwendung der Havariekommando-Vereinbarung auf andere Situationen als komplexe Schadenslagen wirksam beschließen könnte. Darüber hinaus würden mit der Erweiterung des sachlichen Geltungsbereichs zusätzliche Kosten entstehen, die der Kostenregelung des § 10 HKV und damit u.a. der in § 10 Abs. 2 HKV vorgesehenen hälftigen Teilung der Kosten zwischen Bund und Küstenländern unterlägen. In der Folge könnten die Vertragspartner Kostentragungspflichten haben, obwohl sie ggf. für die Wahrnehmung der zugrunde liegenden Aufgaben gar nicht zuständig sind.¹¹

Die Deutung des § 11 Abs. 3 i.V.m. § 6 Abs. 3 HKV als Befugnis zur Erweiterung des sachlichen Geltungsbereichs der Havariekommando-Vereinbarung überzeugt damit nicht. Vielmehr ist die Befugnis nach § 11 Abs. 3 i.V.m. § 6 Abs. 3 HKV so zu verstehen, dass sie die Übertragung weiterer

11 Zur fehlenden Verwaltungskompetenz des Bundes für das Rettungswesen auf Windenergieanlagen in der ausschließlichen Wirtschaftszone vgl. Wissenschaftliche Dienste (Fn. 3), 5 ff.

Aufgaben auf das Havariekommandos **nur innerhalb des sachlichen Geltungsbereichs**, also in Bezug auf komplexe Schadenslagen zulässt.

3.3. Wirksame Änderung der Havariekommando-Vereinbarung?

Eine **Erweiterung** des **sachlichen Geltungsbereichs** der Havariekommando-Vereinbarung auf komplexe Rettungssituationen könnte aber durch eine **Änderung der Havariekommando-Vereinbarung** herbeigeführt werden. Fraglich ist, ob dem Beschluss des Kuratoriums eine solche Rechtswirkung zukommt. Dazu müsste das Kuratorium zur Änderung der Havariekommando-Vereinbarung befugt sein.

Bei der Havariekommando-Vereinbarung handelt es sich um einen **Staatsvertrag** zwischen dem Bund und den beteiligten Küstenländern.¹² Die Änderung von Staatsverträgen obliegt den Vertragsparteien.¹³ Diese den **Vertragsparteien vorbehaltene Befugnis** zur **Vertragsänderung** ist auch in der Havariekommando-Vereinbarung festgehalten. Insoweit regelt § 12 Abs. 3 HKV:

„Änderungen und Ergänzungen dieser Vereinbarung bedürfen der Schriftform und der Zustimmung der Partner.“

Die Vertragspartner der Havariekommando-Vereinbarung sind der Bund und die Küstenländer, nicht aber das Kuratorium. Das Kuratorium ist zwar ein Gremium, das aus je einem Vertreter der Vertragspartner gebildet wird, § 11 Abs. 1 HKV, doch ist es gerade nicht mit den Vertragsparteien identisch. Die Vertragspartner und das Kuratorium haben nach der Havariekommando-Vereinbarung unterschiedliche Befugnisse. Während die Vertragspartner die Grundlagen des Staatsvertrages regeln, d.h. den Staatsvertrag kündigen (§ 12 Abs. 4 HKV), ergänzen oder ändern können (§ 12 Abs. 3 HKV), stehen dem Kuratorium „nur“ abgeleitete Befugnisse aufgrund der Havariekommando-Vereinbarung zu (§ 11 Abs. 3 HKV). Der Beschluss des Kuratoriums stellt damit keine wirksame Änderung der Havariekommando-Vereinbarung dar. Um eine entsprechende Anwendung der Havariekommando-Vereinbarung auf komplexe Rettungssituationen zu erreichen, bedarf es vielmehr einer Änderung der Havariekommando-Vereinbarung durch die Vertragsparteien.

Ende der Bearbeitung

12 Siehe dazu König, Schiffssicherheit auf der Ostsee: Nationales Recht, DÖV 2002, 639, 644; Herma, Die rechtliche Ausgestaltung maritimer Sicherheit in Deutschland (2006), 134.

13 Vgl. Schladebach, Staatsverträge zwischen Ländern, VerwArch 2007, 238, 252 f.; „Wie bei Verträgen üblich, müssen die Änderungen von allen Vertragsparteien verhandelt und sodann beschlossen werden. (...) Änderungsstaatsverträge sind vollwertige Staatsverträge und bedürfen somit ebenfalls der Zustimmung des Parlaments.“ Siehe dazu auch Vedder, Intraföderale Staatsverträge (1996), 172.